Algemene Rekenkamer

Verhandelbare rechten en milieu

Handelssystemen voor CO_2- en NO_x-emissierechten, visvangstquota, melkquota en dierrechten uitgelegd aan de hand van 25 vragen en antwoorden



Algemene Rekenkamer

Handelssystemen voor CO_2- en NO_x-emissierechten, visvangstquota, melkquota en dierrechten uitgelegd aan de hand van 25 vragen en antwoorden

Verhandelbare rechten en milieu

Juni 2013

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Inhoud

Samenvatting

Sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw worden in Nederland zogenoemde *verhandelbare rechten* door de overheid ingezet als een instrument om het milieu te beschermen. Verhandelbare rechten zijn vergunningen die de overheid aan bedrijven verleent om tot een bepaalde grens iets te doen wat het milieu schade toebrengt of kan toebrengen, zoals het uitstoten van kooldioxide (CO_2), het houden van een mest producerende veestapel, of het vangen van grote hoeveelheden zeevis. Bedrijven mogen deze vergunningen doorverkopen aan andere bedrijven. Door antwoord te geven op een aantal essentiële vragen leggen we in dit document uit onder welke voorwaarden een systeem van verhandelbare rechten goed functioneert.

Werking van verhandelbare rechten als beleidsinstrument
Een systeem van verhandelbare rechten werkt als volgt. Vooraf stelt de overheid een maximum vast voor de schade die door bepaalde milieubelastende activiteiten mag worden toegebracht. Er worden plafonds geformuleerd voor bijvoorbeeld de vangst van bepaalde vissoorten, de omvang van de veestapel en de uitstoot van CO_2.
Daarna splitst de overheid dat maximum op in porties (de rechten), die zij onder de betrokken bedrijven verdeelt. Overschrijdt een bedrijf met zijn activiteiten het aantal rechten dat het heeft gekregen, dan moet het rechten bijkopen van bedrijven die rechten over hebben. Op deze manier gaat de totale CO_2-uitstoot, veestapel of visvangst het plafond nooit te boven en wordt per saldo de aantasting van het milieu beperkt.

Verhandelbare rechten zijn een middel om bij bedrijven die door verontreiniging of andere overlast de omgeving benadelen, daarvoor kosten in rekening te brengen. Marktpartijen kunnen dan zelf kiezen tussen óf zuiniger c.q. schoner produceren óf rechten bijkopen. Als het voor een bedrijf goedkoper is om zuiniger of schoner te produceren, kan het de daarmee bespaarde rechten verkopen aan bedrijven voor wie aanpassing van de productie relatief duur is. De verhandelbaarheid zorgt er zo voor dat de milieuschade wordt beperkt door bedrijven die in staat zijn dat het goedkoopst te doen.

Belangrijke afwegingen vooraf

Voordat de overheid in een specifiek geval verhandelbare rechten kan inzetten als beleidsinstrument om het milieu te beschermen, moet zij afwegen wat de voor- en nadelen van het instrument zijn ten opzichte van andere instrumenten. Als de keus op verhandelbare rechten valt, moet het instrument op maat worden gesneden.

Of de keuze voor een handelssysteem verstandig is, hangt onder andere af van de vraag of de markt die de overheid met de verhandelbaarheid van de rechten creëert, in potentie aan een aantal belangrijke voorwaarden voldoet. Zo is het cruciaal dat alle marktpartijen over voldoende informatie kunnen beschikken om hun rol in de markt goed te vervullen. Deze informatie moet toegankelijk zijn zonder dat daaraan hoge kosten zijn verbonden. Ook is het van belang dat er een groot aantal marktpartijen is. Verder moet worden voorkomen dat de handel wordt belemmerd door allerhande barrières voor de deelnemende bedrijven en toetreders.

In de praktijk is een systeem van verhandelbare rechten doorgaans slechts één van de beleidsinstrumenten die de overheid inzet om een bepaald maatschappelijk effect te bereiken. Het is daarom van belang dat de overheid van tevoren zorgvuldig nagaat wat de wisselwerking is tussen het systeem van verhandelbare rechten dat zij wil invoeren, en de andere beleidsinstrumenten die zij op dat terrein inzet.

Ten slotte moet de overheid van tevoren bepalen op welke wijze zij de rechten wil verdelen: door gratis verstrekking of door veiling. Aan beide opties kleven voor- en nadelen, die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Een argument dat vóór veilen pleit is dat dit voor de overheid inkomsten met zich mee brengt. In de praktijk is hiervan tot nu toe echter geen sprake. De rechten worden vooralsnog gratis uitgegeven.

Als de rechten zijn verdeeld gaat de handel van start en ontstaat ‘de markt’. De belangrijkste verantwoordelijkheid van de overheid is in deze fase om ervoor te zorgen dat het instrument en de bijbehorende markt goed tot ontwikkeling kunnen komen. Pas als daarna blijkt dat het instrument niet goed werkt moet de overheid ingrijpen.
Daarnaast moet de overheid zorgen voor naleving en handhaving van de met de rechten samenhangende regels. Stelsels van verhandelbare rechten kunnen niet alleen te lijden hebben van fraude, maar ook van criminele activiteiten als witwaspraktijken en diefstal door middel van *phishing*.

Kenmerken van de huidige vijf stelsels van verhandelbare rechten in Nederland

We illustreren dit document met de vijf stelsels van verhandelbare rechten die Nederland op dit moment ter bescherming van het milieu kent. De *dierrechten* (varkens- en pluimveerechten) en *melkquota* begrenzen als onderdeel van het mestbeleid de hoeveelheid dieren van een veehouder. De *visquota* begrenzen de omvang van de visvangst. De *emissierechten* stellen grenzen aan de hoeveelheden schadelijke stoffen die industriële bedrijven mogen uitstoten, waarbij het in het bijzonder gaat om het broeikasgas CO_2 en stikstofoxiden (NO_x) die tot verzuring van de vegetatie leiden.

Al deze stelsels van verhandelbare rechten zijn op dit moment onderworpen aan een proces van aanpassing of beëindiging.

	CO_2-emissierechten[1]	**NO_x-emissierechten**	**Dierrechten - varkens - pluimvee**	**Melkquota**	**Visquota**
Stand van zaken eind 2012					
Beëindiging of aanpassing voorzien	Aanpassing door EU voorzien	Beëindiging per 2014	Beëindiging in 2015 in bespreking	Beëindiging door EU per 2015	Aanpassing door EU voorzien
Naleving Europese regels	ja	ja	ja	ja	ja
Instrumentkeuze	ja	nee	nee	ja/nee[2]	nee
Jaar van invoering	2005	2005	1998	1987	1983
Wijze van verstrekking	gratis	gratis	gratis	gratis	gratis
Aantal deelnemers	370	350	- 6.500 - 2.400	18.500	500
Aantal rechten[3]	437 miljoen	57,9 miljoen	- 8,9 miljoen - 67,5 miljoen	11,8 miljard	300.000
Prijs van een recht	€ 7	€ 0,10	- € 65 - € 6	€ 0,19 per kilo melk	niet bekend
Totale waarde	€ 3 miljard	€ 5,8 miljoen	€ 1 miljard	€ 2,2 miljard	niet bekend

[1] De gegevens in de kolom hebben alleen betrekking op Nederland.

[2] Het instrument is ingevoerd door de Europese Unie (EU) ter beperking van de melkproductie in de EU. Omdat het impliciet een beperking oplegt aan de omvang van het melkvee en daarmee aan de mestproductie, wordt het in Nederland als equivalent van de andere dierrechten beschouwd dat bijdraagt aan de naleving van de Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

[3] Eén recht geeft toestemming 1 ton CO_2 respectievelijk 1 ton NO_x uit te stoten. Een dierrecht is niet één-op-één terug te voeren op het aantal dieren dat een boer mag houden. Het recht is gerelateerd aan een wettelijk vastgestelde forfaitaire hoeveelheid nitraat en fosfaat dat een varken of kip uitscheidt. Dit betekent dat er voor elke varkens- en pluimveecategorie een specifiek wettelijk omschreven aantal rechten vereist is. Een melkquotum geeft de houder het recht om jaarlijks 1.000 kilo melk te produceren met een bepaald vetpercentage. Dit vetpercentage wordt jaarlijks vastgesteld. Met de variatie die door de jaren heen optreedt in het vetpercentage wisselt ook de omvang van het quotum. Een quotum geeft de visserij toestemming om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid van een vissoort in een bepaald gebied uit zee te halen. De precieze hoeveelheid quota wordt jaarlijks vastgesteld aan de hand van de totale toegestane vangst (Total Allowable Catches of TAC's) die de Europese Commissie voor dat jaar toekent. Dit plafond wisselt jaarlijks naar gelang de verwachtingen over de visstand van de verschillende vispopulaties.

1 Inleiding

Sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw worden in Nederland zogenoemde *verhandelbare rechten* door de overheid ingezet als een instrument om het milieu te beschermen. Verhandelbare rechten zijn vergunningen die de overheid aan bedrijven verleent om tot een bepaalde grens iets te doen wat het milieu schade toebrengt of kan toebrengen, zoals het uitstoten van kooldioxide (CO_2) of stikstofoxiden (NO en NO_2, samen NO_x genoemd), het houden van een mest producerende veestapel, of het vangen van grote hoeveelheden zeevis. Als bedrijven minder schade aan het milieu toebrengen dan waarvoor zij rechten hebben, kunnen zij hun ongebruikte rechten verkopen. Bedrijven die méér schadelijke activiteiten willen verrichten dan waarvoor zij rechten hebben, moeten rechten bijkopen. Doordat er in totaal een beperkt aantal rechten beschikbaar is, stimuleert de prijs van de rechten industriële bedrijven om milieuvriendelijker te werken, zo is het idee.

1.1 Doel en doelgroep van dit document

In dit document schetsen we onder welke voorwaarden het beleidsinstrument van verhandelbare rechten goed werkt. We doen dit om de Tweede Kamer te ondersteunen bij beslissingen om het instrument in bepaalde gevallen al dan niet in te zetten. Daarnaast kan de Tweede Kamer, wanneer eenmaal is besloten dat een verhandelbaar recht zal worden geïntroduceerd, dit document benutten bij de besluitvorming over de wijze waarop het instrument zal worden vormgegeven en toegepast.

In 2000 is er in opdracht van het kabinet een handleiding over verhandelbare rechten geschreven. Dat was in het kader van het regeringsprogramma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Deze handleiding was echter erg beknopt en is inmiddels niet meer beschikbaar op de website van de rijksoverheid. We zijn bovendien nu dertien jaar verder en er spelen op dit moment belangrijke ontwikkelingen rond alle systemen van verhandelbare rechten die door de overheid voor de bescherming van het milieu worden ingezet. Het instrument zal ook in de toekomst een belangrijk instrument in het milieubeleid blijven. Met het

oog daarop hebben we de belangrijkste lessen voor een effectieve inzet van verhandelbare rechten in dit document samengevat.

Dit document is gebaseerd op openbaar materiaal, waaronder eerder door ons gepubliceerd onderzoek (op www.rekenkamer.nl staat een volledig overzicht van de bronnen die we voor dit document hebben geraadpleegd). Het is niet bedoeld om een oordeel te geven over afzonderlijke casussen of over de toepassing van verhandelbare rechten.
We hebben geprobeerd een laagdrempelig, toegankelijk naslagwerk te maken, dat antwoord geeft op vragen van Tweede Kamerleden en andere belanghebbenden die niet zijn ingevoerd in de (ingewikkelde) materie. Dat betekent dat we technische details en wetenschappelijke nuances en discussies hebben weggelaten. Ook jargon hebben we zoveel mogelijk vermeden.

1.2 Afbakening

We richten ons in dit document op de vijf stelsels van verhandelbare rechten die Nederland op dit moment ter bescherming van het milieu kent. De *varkensrechten*, de *pluimveerechten* (tezamen aangeduid als 'dierrechten') en de *melkquota* begrenzen als onderdeel van het mestbeleid de hoeveelheid dieren van een veehouder. De *visquota* begrenzen de omvang van de visvangst. De *emissierechten* stellen grenzen aan de hoeveelheden schadelijke stoffen die industriële bedrijven mogen uitstoten, waarbij het in het bijzonder gaat om het broeikasgas CO_2 en verzurende stikstofoxiden (NO_x).

Niet alle systemen van verhandelbare rechten die in Nederland van kracht zijn, vormen specifiek Nederlandse beleidsinstrumenten. Zo zijn de stelsels voor melkquota en voor CO_2–uitstoot (het CO_2-emissiehandelssysteem) beleidsinstrumenten van de Europese Unie (EU), waaraan Nederland als EU-lidstaat uitvoering geeft. De andere stelsels vormen wél nationale beleidsinstrumenten, ook al is het beleid in kwestie erop gericht om te voldoen aan Europese normen. Andere EU-lidstaten hebben dikwijls voor andere beleidsinstrumenten gekozen om aan deze normen te voldoen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de visvangst, die in andere EU-lidstaten niet door middel van verhandelbare rechten wordt begrensd.

1.3 Actuele ontwikkelingen

Alle vijf stelsels van verhandelbare rechten zijn op dit moment onderwerp van aanpassing of beëindiging. Zo wil de Europese Commissie de inrichting van het CO_2-emissiehandelssysteem (ook wel aangeduid als Emissions Trading System oftewel ETS) en het systeem van de visquota aanpassen. Verder zal het systeem van de melkquota (in 2015) worden beëindigd. De Nederlandse overheid heeft aangekondigd het NO_x-emissiestelsel met ingang van 2014 te zullen afschaffen en de dierrechten in 2015. Dit laatste staat overigens nog ter discussie.

Tegelijkertijd wordt aan een nieuw systeem van verhandelbare rechten op het terrein van de biobrandstoffen gewerkt. Dat is nog in ontwikkeling. Leveranciers van brandstoffen zijn verplicht een minimaal aandeel van hun producten als biobrandstof aan te bieden. Schiet het bedrijf hierin tekort, dan kan het bedrijf dit compenseren door administratief biobrandstof in te kopen van een bedrijf dat meer dan de wettelijke norm levert. Dit stelsel van verhandelbare biotickets hebben wij in dit document niet verder bekeken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit document beschrijven we hoe verhandelbare rechten werken en wat het idee erachter is.
In hoofdstuk 3 beschrijven we wat de voor- en nadelen van een handelssysteem van rechten zijn in vergelijking met andere beleidsopties, en bespreken we enkele verschijningsvormen van het instrument van verhandelbare rechten.
In hoofdstuk 4 bespreken we de eerste noodzakelijke stap in de beleidsontwikkeling: de verkenning van de potentiële markt waarop door de overheid uitgegeven rechten kunnen worden verhandeld.
In hoofdstuk 5 staan we stil bij de wisselwerking die een systeem van verhandelbare rechten kan hebben met andere beleidsinstrumenten en wat dit betekent voor de effectiviteit van het totale beleid.
In hoofdstuk 6 staat de keuze centraal tussen het gratis verstrekken of veilen van verhandelbare rechten. We bespreken de voor- en nadelen van beide opties.
In hoofdstuk 7 ten slotte, zetten we uiteen wat er van de overheid wordt verwacht nadat verhandelbare rechten zijn uitgegeven en verdeeld.
De markt moet dan gelegenheid krijgen om tot ontwikkeling te komen en de naleving van de regels door de marktpartijen moet worden gewaarborgd.

2 Verhandelbare rechten als beleidsinstrument

Verhandelbare rechten zijn door de overheid verleende verhandelbare vergunningen om iets te doen of na te laten. In dit document beperken wij ons tot rechten die toestemming geven om iets te doen wat het milieu schade toebrengt of toe kan brengen, zoals het uitstoten van CO_2 of NO_x, het houden van varkens of het vangen van vis. Te veel CO_2 in de atmosfeer is nadelig voor het klimaat, het neerdalen van te veel NO_x leidt tot schade aan natuurgebieden zoals bossen en heide, te veel varkens-, pluimvee- en rundermest veroorzaakt verontreiniging van bodem en water en te grote visvangsten verstoren het ecosysteem op zee. Door voor deze vervuilende c.q. verstorende activiteiten vergunningen (rechten) te verlenen, beperkt de overheid de schaal waarop ze plaatsvinden. Door de rechten vervolgens verhandelbaar te maken, wordt de vermindering van de milieubelastende bedrijvigheid gerealiseerd door de bedrijven die dat het goedkoopst kunnen.
We lichten in dit hoofdstuk toe hoe het beleidsinstrument in essentie werkt.

2.1 Hoe werken verhandelbare rechten?

Het systeem van verhandelbare rechten werkt als volgt. Vooraf stelt de overheid vast hoeveel CO_2 of NO_x de industrie in totaal mag uitstoten, hoeveel varkens veehouderijen in totaal mogen houden of hoeveel schol en tong visserijbedrijven in totaal mogen vangen (het *plafond*). Hierna splitst de overheid dat maximum op in porties (de rechten), die zij onder de betrokken bedrijven verdeelt. Overschrijdt een bedrijf met zijn activiteiten het aantal rechten dat het heeft gekregen, dan moet het rechten bijkopen van bedrijven die minder CO_2 of NO_x uitstoten, een kleinere veestapel hebben respectievelijk minder vis vangen dan waarvoor ze rechten hebben verkregen. Op deze manier gaat, mits de regels worden nageleefd, de totale CO_2-emissie, de totale hoeveelheid mest producerende dieren c.q. de totale visvangst het plafond nooit te boven en wordt per saldo de aantasting van het milieu beperkt.
Het instrument van verhandelbare rechten heeft nog een nevendoel, namelijk het bevorderen van innovaties en milieuvriendelijke investe-

ringen. De prijs van bijvoorbeeld emissierechten moet bedrijven prikkelen om zuinigere of schonere productiemethoden te ontwikkelen en implementeren. Dergelijke investeringen maken het mogelijk het plafond steeds lager te stellen, zonder dat dit (volledig) ten koste van de productieomvang hoeft te gaan.

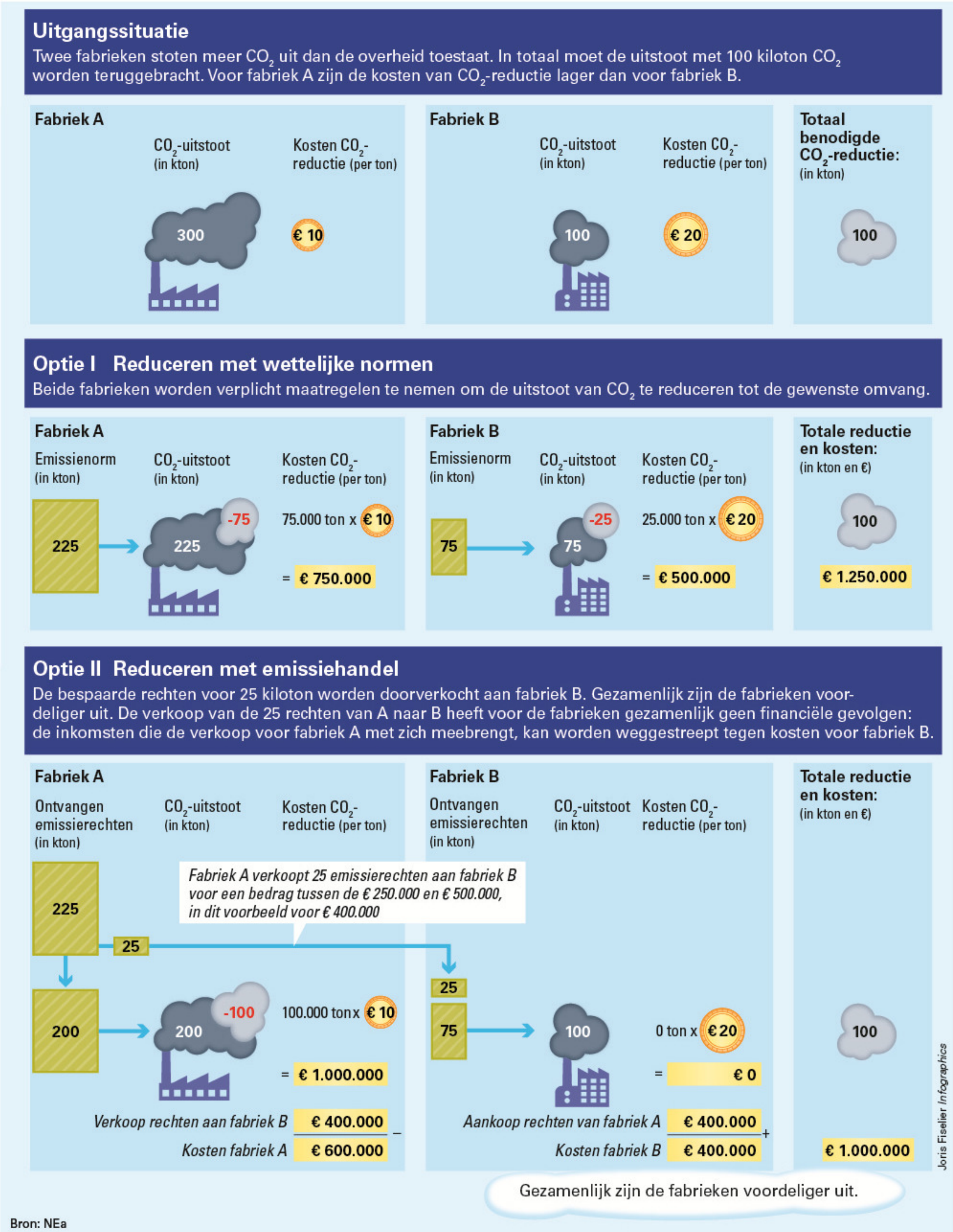
Een verhandelbaar recht is overigens geen eigendomsrecht, maar een toestemming die door de overheid kan worden beperkt of ingetrokken. Rechten bestaan uit geregistreerde 'tegoeden' bij de beheersorganisaties als de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), vergelijkbaar met de tegoeden op spaarrekeningen. Zodra er in de tegoeden wordt gehandeld, moeten deze transacties voor registratie bij de NEa worden aangemeld. De overheid en de beheersorganisaties zijn niet bij de handel zelf betrokken; deze loopt via makelaars, samenwerkingsverbanden, beurzen of vindt onderhands plaats.

2.2 Wat is de gedachte achter het verhandelbaar maken van rechten?

Dat verhandelbare rechten kunnen dienen als beleidsinstrument is in de jaren zestig van de vorige eeuw bedacht door economen. Zij stelden vast dat bepaalde bedrijven door verontreiniging of andere overlast hun omgeving benadeelden zonder met de kosten van die verontreiniging of overlast rekening te hoeven houden (zogenoemde externe effecten). Als het niets kost, wordt er meer vervuild, aangetast of gevangen, dan wanneer de bedrijven de schade wél in hun kostenberekeningen mee moeten nemen. De oplossing is dan om de kosten van de overlast bij de bedrijven in rekening te brengen.
De overheid kan dit simpelweg doen door een belasting te heffen (daarover in het volgende hoofdstuk meer). Een andere optie is om verhandelbare rechten uit te geven. Daarmee introduceert en verdeelt de overheid vergunningen om tot een bepaalde grens iets te doen wat het milieu schade toebrengt. Marktpartijen kunnen vervolgens zelf de afweging maken of zij rechten kopen of verkopen.
De crux van het instrument is dat bedrijven zelf het beste zicht hebben op de processen in hun bedrijf en dat zij op basis daarvan kunnen kiezen wat te doen. Bovendien kunnen bedrijven die toestemming hebben om te vervuilen maar tegen de grens van hun vergunning aanlopen, kiezen tussen óf zuiniger c.q. schoner produceren óf rechten bijkopen. Als het voor een bedrijf goedkoper is om zuiniger of schoner te produceren, kan het de daarmee bespaarde rechten verkopen aan bedrijven voor wie aanpassing van de productie relatief duur is. De verhandelbaarheid zorgt

er zo voor dat de milieuschade wordt beperkt door bedrijven die in staat zijn dat het goedkoopst te doen (zie figuur 1). Door het plafond dat inherent is aan het systeem, is er bovendien zekerheid dat het doel wordt bereikt – mits er sprake is van een sluitend systeem van toezicht.

Figuur 1 **Hoe verhandelbare rechten werken**



2.3 Hoe komt de prijs van een verhandelbaar recht tot stand?

De hoeveelheid rechten die de overheid uitgeeft vormen een belangrijke prijsbepalende factor. Schaarse rechten zijn per definitie duurder dan rechten die in overvloed te koop zijn.

Verder zijn de ontwikkelingen op de markt waar het bedrijf zijn producten verkoopt van belang. Als er bijvoorbeeld voor de consument meer kwalitatief goede kweekvis beschikbaar komt, zal de vraag naar in zee gevangen vis waarschijnlijk afnemen en zullen visserijbedrijven minder snel de grens van hun visquotum bereiken. De prijs van een visrecht zal daarmee ‘vanzelf’ dalen.
Een soortgelijke ontwikkeling kan de prijs van vervuilingsrechten beïnvloeden. Wanneer bijvoorbeeld schonere productiemethoden goedkoper worden, zullen steeds meer bedrijven die CO_2 uitstoten op die methoden overgaan en zullen zij minder emissierechten verbruiken. Ook hier zal de prijs van een emissierecht dan ‘vanzelf’ dalen.

De aard en omvang van de bedrijven is eveneens een bepalende factor. Bij grote industriële bedrijven onder het CO_2- of NO_x-emissiestelsel spelen andere overwegingen mee bij investeringsbeslissingen dan bij kleinere ondernemingen. Veel veebedrijven zijn bijvoorbeeld gezinsbedrijven waar arbeid anders wordt gewaardeerd en waar ook pensionering een reden kan zijn om de rechten te verkopen.

Verder zijn de algemene economische ontwikkelingen van invloed op de prijsvorming van verhandelbare rechten. Door de huidige crisis zien we bijvoorbeeld dat de industriële productie is afgenomen, zodat de CO_2-doelstellingen bijna moeiteloos worden gehaald. De eerder verwachte hoge prijzen voor CO_2-emissierechten blijven zo uit.

Als één van dit soort marktbepalende factoren verandert, komt dit onmiddellijk tot uitdrukking in de prijs van verhandelbare rechten. Als een markt goed werkt, weerspiegelt de prijs van een recht alle aspecten die op vraag en aanbod van invloed zijn.

Prijsdaling CO_2-emissierecht door ‘overallocatie’
In het eerste jaar van de CO_2-emissiehandel (2005) kostte een recht op de uitstoot van één ton CO_2 € 30. Deze prijs weerspiegelde de verwachting die bedrijven hadden van vraag en aanbod. Toen een jaar later bleek dat er ten opzichte van de werkelijke uitstoot te veel rechten waren uitgegeven (‘overallocatie’) zakte de prijs naar € 10.

2.4 Hebben verhandelbare rechten directe gevolgen voor de schatkist?

Het uitgangspunt van verhandelbare rechten is om de schade aan het milieu in rekening te brengen bij de bedrijven die de schade veroorzaken. De overheid kan dit ook realiseren door belasting te heffen. Als de overheid kiest voor verhandelbare rechten en deze veilt, vloeien de inkomsten naar de schatkist, net als bij belastingen. In de praktijk is hiervan tot nu toe geen sprake. De rechten worden vooralsnog gratis uitgegeven.
Hoewel verhandelbare rechten bij gratis verstrekking geen gevolgen hebben voor de rijksbegroting of de staatsbalans, hebben ze wél financiële gevolgen in het maatschappelijk verkeer. Bedrijven berekenen bijvoorbeeld de marktwaarde van de gratis verkregen rechten in bepaalde situaties door aan de consument. Daarnaast dienen de dierrechten en visquota ook als zekerheid voor bankleningen aan bedrijven.
De waarde van de verhandelbare rechten die in Nederland in omloop zijn bedroeg eind 2012 ruim € 6 miljard. In dit bedrag zijn de visrechten niet meegerekend. Over de prijs van visrechten is geen (openbare) informatie beschikbaar.

Er zijn voor de overheid overigens wel *uitgaven* verbonden met het systeem van verhandelbare rechten. Ten laste van de begroting komen bijvoorbeeld de uitgaven voor de registratie van rechten en transacties en de handhaving van de regels waaraan de deelnemende bedrijven zich moeten houden.
Zo worden de NEa (verantwoordelijk voor de registratie van rechten en transacties en voor de monitoring en handhaving van de regels rond de CO_2-emissierechtenhandel) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (verantwoordelijk voor de handhaving van de regels rond dier- en visquota) gefinancierd uit de rijksbegroting. Wereldwijd wint de gedachte terrein om de kosten hiervoor te financieren uit een opslag op de prijs van de verhandelde rechten. Ook het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie voor de hervorming van het visserijbeleid van de EU voorzag hierin.

3 Andere beleidsopties en varianten van rechtenstelsels

Een stelsel van verhandelbare rechten is niet het enige instrument om schade aan het milieu tegen te gaan. Andere beleidsopties die de overheid voor dit doel kan inzetten zijn wettelijke normeringen, belastingen of subsidies. Ook instrumenten als zelfhandhaving, convenanten en voorlichting zijn te overwegen.
Als de overheid dan kiest voor de introductie van een handelssysteem, heeft zij opnieuw verschillende keuzemogelijkheden, want dit systeem kent inmiddels vele varianten en verschijningsvormen. Verschillende groepen in de samenleving, zoals het bedrijfsleven, zullen door lobby's invloed op onder meer die keuzen uit proberen te oefenen met het oog op een voor hen voordelig eindresultaat.

3.1 Waarin verschillen verhandelbare rechten van belastingheffing en andere beleidsopties?

Verhandelbare rechten maken deel uit van een reeks beleidsinstrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft om de aantasting van het milieu terug te dringen. Ook *wettelijke normeringen* kunnen voor dit doel worden ingezet. Daarnaast kan de overheid *belasting* heffen op vervuilende activiteiten of *subsidies* verstrekken voor het gebruik van schone productiemethoden. Verder kan de overheid *zelfregulering* stimuleren*, convenanten* afsluiten met bedrijven en *voorlichting* verzorgen. We lopen de alternatieven hieronder langs.

Wettelijke normeringen
Door wettelijke normeringen op te leggen kan de overheid voorschrijven aan welke technische eisen een bedrijf dat milieuschade veroorzaakt moet voldoen. Dit kan tot relatief hoge kosten voor het bedrijfsleven leiden, vooral naarmate bedrijven meer van elkaar verschillen. Als de overheid er naar streeft om *elk* bedrijf aan de eisen te laten voldoen, is dit instrument geschikter dan verhandelbare rechten, maar duurder voor de bedrijven.

Belastingheffing en verhandelbare rechten
Als de overheid ervoor kiest het milieu te beschermen door een prijskaartje aan de schade te hangen, zijn belastingheffing of verhandelbare rechten de aangewezen beleidsinstrumenten. De beperking van de vervuiling wordt hiermee bereikt tegen de laagste kosten. In tegenstelling tot wettelijke normeringen hebben de bedrijven immers de vrijheid om de goedkoopste oplossing te zoeken. Ze kunnen hun productieproces aanpassen zodat ze minder rechten hoeven te kopen c.q. minder belasting hoeven te betalen. Of ze kunnen de aanpassingskosten uitsparen en ervoor kiezen om meer rechten bij te kopen c.q. belasting te betalen. Belastingheffing en verhandelbare rechten leiden op papier tot hetzelfde resultaat. Het belangrijkste verschil tussen beide instrumenten is dat verhandelbare rechten zekerheid bieden over het bereiken van het vastgestelde plafond: de totale CO_2-emissie, hoeveelheid dieren en visvangst is begrensd. Als het vaststellen van dat plafond met onzekerheid omgeven is, kan belastingheffing een betere optie zijn. Het is bij verhandelbare rechten niet goed in te schatten wat de prijs zal doen. Een lage prijs prikkelt nauwelijks tot innovatie en het doen van investeringen. Een belasting biedt deze zekerheid wel, omdat het de overheid is die de prijs voor de vervuiling bepaalt.

Subsidies
Het is ook mogelijk om bedrijven te subsidiëren voor de schade die zij voorkomen. Dit leidt op papier voor een afzonderlijk bedrijf tot hetzelfde resultaat als belastingheffing of een rechtenstelsel. Maar het vooruitzicht op een subsidie zal vaak uitbreiding van de productie of toetreding uitlokken, waardoor de schade voor het milieu op macroniveau groter is.

Zelfregulering, convenanten en voorlichting
Ook instrumenten als zelfregulering, convenanten en voorlichting worden ingezet om de milieuschade te beperken. In tegenstelling tot de eerder genoemde instrumenten kennen ze veelal een zekere mate van vrijwilligheid en vervullen vaak een ondersteunende rol.

Geen van de hierboven besproken instrumenten is overal en altijd geschikt. Er zal dus steeds een afweging moeten worden gemaakt in welke situatie welk instrument het beste past. Welke keuze er ook wordt gemaakt, er is zelden of nooit een instrument dat altijd precies past. Ook de vormgeving van een concreet stelsel van verhandelbare rechten is steeds maatwerk.
Overigens kan de overheid er ook voor kiezen om niets te doen, ingeval de baten van het beleidsinstrument niet opwegen tegen de kosten.

3.2 Welke varianten kent het instrument verhandelbare rechten?

Het instrument van verhandelbare rechten kent, na wereldwijd zo'n veertig jaar te zijn toegepast, vele varianten. Hieronder geven we enkele voorbeelden van die varianten.

Wel of niet plaatsafhankelijk

Een stelsel van verhandelbare rechten kan plaatsafhankelijk of plaats-*on*afhankelijk zijn. Dat hangt samen met het type milieubelasting waarvoor het rechtenstelsel is ontworpen. Het broeikasgaseffect bijvoorbeeld, treedt op ongeacht de locatie op aarde waar de uitstoot van CO_2 plaatsvindt. Daarom is voor de handel in CO_2-emissierechten binnen de EU een grensoverschrijdend stelsel ontworpen, waarin geografische verschillen geen rol spelen.

De verontreiniging door mest is daarentegen plaatsafhankelijk. Daarbij past een rechtenstelsel dat wél rekening houdt met geografische verschillen.

Compartimentering van varkensrechten
Het mestprobleem in Nederland concentreert zich in de regio's met veel varkenshouderijen: Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Om die reden is binnen het stelsel van varkensrechten Nederland opgedeeld in van elkaar gescheiden deelmarkten (compartimenten). Aankoop van rechten van buiten de concentratiegebieden naar binnen is niet toegestaan, van binnen naar buiten wel. Toen de compartimenten in 2008 werden opgeheven, leidde dat onmiddellijk tot een toename van het aantal varkens in de concentratiegebieden. In 2010 is de compartimentering daarom opnieuw ingevoerd.

Naarmate de vervuiling in een regio groter is, kan ervoor gekozen worden om per regio een plafond vast te stellen. Hiervoor is in het stelsel van varkensrechten overigens niet gekozen.

Wel of niet tijdafhankelijk

Ook de factor tijd kan van invloed zijn op het ontwerp van een rechtenstelsel. Bijvoorbeeld: omdat CO_2 lang in de atmosfeer blijft, is het nodig daar bij de vaststelling van het emissieplafond rekening mee te houden. Ook bij vaststelling van de visquota is de factor tijd essentieel; het plafond van de quota voor de verschillende vissoorten moet zo worden vastgesteld, dat de soort zich in stand kan houden.

Productiefase waaraan rechtenhandel wordt gekoppeld
Een andere keuze bij het ontwerp van een rechtenstelsel heeft te maken met de vraag in welke fase van de productieketen de handel het beste kan plaatsvinden: wat moet het aangrijpingspunt van de handel zijn? Bij de CO_2- en NO_x-emissierechten is ervoor gekozen de vervuiling zelf (de emissies) als aangrijpingspunt te nemen. Bij de stelsels voor dierrechten en melkquota ligt het aangrijpingspunt eerder in de keten: niet bij de productie van mest c.q. melk, maar bij de hoeveelheid vee die een bedrijf aanhoudt. Bij de handel in biotickets ligt de handel eveneens aan het begin van de keten: bij de menging van de brandstof, dus nog voordat deze wordt verkocht en uitgestoten.
Een gerichte keuze voor het aangrijpingspunt van de handel kan mede bepalend zijn voor de effectiviteit van het systeem. Er bestaan bijvoorbeeld grote verschillen tussen varkenshouders in de wijze waarop zij hun vee voederen en bijgevolg in de hoeveelheid nitraat en fosfaat in de mest die hun dieren uitscheiden. Vanuit die wetenschap zouden de dierrechten veel directer op de vervuilende stoffen zelf kunnen worden gericht. Voorwaarde is wel dat precieze vaststelling van die stoffen in de mest technisch mogelijk is en opweegt tegen de kosten daarvan.

Doel dat met de rechtenhandel moet worden bereikt
Een andere afweging die van belang is bij het ontwerp van een rechtenstelsel, betreft het doel waarvoor het instrument wordt ingezet.
Gaat het om de terugdringing van vervuiling (afkomstig van NO_x en mest), of om het in stand houden van schaarse diersoorten (zoals tong en schol)? In het eerste geval moet de prijs ook prikkelen tot innovatie en investeringen.

Overigens kunnen verhandelbare rechten behalve ten behoeve van het milieu ook op andere beleidsterreinen worden ingezet, getuige bijvoorbeeld de doelstelling waarmee de EU de melkrechten heeft geïmplementeerd: beperking van de melkproductie.

Vast of relatief plafond
Tot nu toe hebben we het steeds gehad over verhandelbare rechten onder een plafond dat een maximum stelt: in een bepaalde periode mag er een maximale hoeveelheid vis worden gevangen, een maximale hoeveelheid koeien c.q. varkens worden gehouden of een maximale hoeveelheid CO_2 worden uitgestoten.
Het is echter ook mogelijk om met een *relatief plafond* te werken. In deze variant wordt voor een bepaalde periode geen absolute, maar een relatieve grens gesteld aan de vervuiling. De totale vervuiling mag toenemen, zolang de vervuiling per eenheid maar onder de norm blijft.

Deze variant wordt toegepast bij de beheersing van de NO_x-emissies. Omdat de genormeerde vervuiling gratis mag toenemen als de productie of het energieverbruik stijgt, ontbreekt de stimulans om emissies te reduceren en is de prikkel tot innovatie en investering relatief gering. Het bedrijf zou voor de vervuiling moeten betalen, maar krijgt eigenlijk een subsidie; bedrijven die hun emissies onder de norm houden kunnen hun rechten immers verkopen. In vergelijking met een rechtenstelsel op basis van een absolute norm is een stelsel op basis van een relatieve norm gunstiger voor de concurrentieverhoudingen.

Voortdurende aanscherping normen bij NO_x-stelsel

Om bij toepassing van een stelsel met relatieve normen toch de emissiereductie en innovatie en investering te prikkelen, zijn de normen voor de NO_x-uitstoot jaarlijks aangescherpt. Zo moest de emissie door verbranding van brandstof in jaarlijkse stappen worden teruggebracht van 68 gram (2005) naar 37 gram per gigajoule (2013).

3.3 Welke criteria bepalen de keuze?

Geen van de hiervoor besproken varianten in het ontwerp van een rechtenstelsel is overal en altijd geschikt. Er zal dus altijd moeten worden afgewogen welk ontwerp het beste past bij de specifieke context. De keus is afhankelijk van wat de overheid belangrijk vindt. Zoals we beschreven in § 3.1 is het opleggen van wettelijke normen geschikt als elk bedrijf aan bepaalde eisen moet voldoen, maar kan dit instrument tot relatieve hoge kosten voor het bedrijfsleven leiden. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen zullen een belastingheffing of een handelssysteem de voorkeur hebben. Andere criteria die bij deze keuze relevant kunnen blijken zijn bijvoorbeeld doeltreffendheid, de speelruimte van de overheid, het draagvlak in de politiek en bij de betrokken bedrijven, de ernst en aard van de milieuschade, de uitvoeringskosten, de praktische uitvoerbaarheid, de fraudegevoeligheid enzovoort.

Het invoeren van een handelssysteem zal dikwijls niet alleen gevolgen hebben voor het betreffende beleidsterrein, maar ook voor de economie als geheel. De mate van (buitenlandse) concurrentie, overheidsfinancïen, werkgelegenheid en welvaart kunnen dan eveneens belangrijke criteria zijn. Wat zijn bijvoorbeeld de welvaartseffecten van de gekozen maatregel?
Een essentieel criterium bij verhandelbare rechten is verder de mate waarin er sprake is van een markt die goed kan werken (zie hoofdstuk 4).

Een ex-ante-onderzoek kan behulpzaam zijn om inzicht te geven in bijvoorbeeld de mogelijke consequenties van een variant voor de

werkgelegenheid. Maar welke criteria doorslaggevend zijn, is ook een politieke keuze. Er is namelijk geen enkele variant die aan alle criteria zal voldoen. Keuzemogelijkheden kunnen bovendien mede afhankelijk zijn van het besluitvormingsproces: in de EU moeten besluiten over belastingmaatregelen met unanieme stemmen worden genomen, terwijl maatregelen voor klimaatbeleid zoals de invoering van het CO_2-emissiestelsel volgens de gebruikelijke medebeslissingsprocedure tot stand komen.

3.4 Welke invloed hebben lobby's op de ontwikkeling van rechtenstelsels?

Bedrijven en andere belanghebbenden zullen invloed op de totstandkoming van een stelsel van verhandelbare rechten proberen uit te oefenen met het oog op een voor hen voordelig eindresultaat. Aangezien het hier grotendeels om Europees beleid gaat, wordt er ook op regeringsniveau gelobbyd: de ministers van de lidstaten proberen de Europese Commissie vaak te beïnvloeden om de inrichting van een stelsel van verhandelbare rechten zo gunstig mogelijk te laten uitpakken voor het eigen bedrijfsleven. We beschreven dit proces in 2008 in ons rapport naar duurzame visserij over de totstandkoming van het Europese visvangstplafond (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 40).

Ook de opzet van het CO_2-emissiehandelssysteem is door lobbywerk verzwakt, onder andere doordat nationale overheden te veel rechten hebben verstrekt aan bedrijven (overallocatie).

Nadelige invloed belanghebbenden op inrichting CO_2-emissiehandelssysteem
Onder invloed van lobby's is afgesproken dat nieuwe toetreders tot het emissiehandelssysteem gratis rechten krijgen. Dit zal in de praktijk veelal neerkomen op een uitbreiding van de bestaande capaciteit en leidt in de meeste gevallen tot ondoelmatigheden. Verder heeft invloed van belanghebbenden bij het CO_2-emissiehandelssysteem onder meer geleid tot het invoeren van een regel die bepaalt dat bedrijven bij staking van de werkzaamheden hun rechten moeten inleveren. Dit klinkt logisch, maar de regel heeft als gevolg dat het voor bedrijven financieel aantrekkelijk is om relatief oude, ondoelmatige en/of vervuilende productiecapaciteit aan te houden. Hiervoor blijven zij gratis rechten ontvangen.

Dergelijke ingrepen kunnen een risico vormen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument. Het is belangrijk dat de overheid zich bewust is van deze invloeden. Wat het lastig maakt is dat zij doorgaans minder goed geïnformeerd is dan de bedrijven, terwijl zij voor het succes van de uitvoering draagvlak van diezelfde bedrijven nodig heeft.

4 Verkenning potentiële markt: noodzakelijke eerste stap

Wanneer de overheid de kosten van milieuschade die bedrijven veroorzaken in rekening wil brengen, kan zij dit op verschillende manieren doen. We bespraken in hoofdstuk 3 dat het introduceren van een systeem van verhandelbare rechten, naast bijvoorbeeld belastingheffing, slechts één van de mogelijkheden is.
De introductie van een handelssysteem is alleen een verstandige optie als de markt die de overheid creëert wanneer zij rechten verhandelbaar maakt, in potentie aan een aantal belangrijke voorwaarden voldoet.
Zo is het cruciaal dat kopers en verkopers over voldoende informatie kunnen beschikken om hun rol in de markt goed te vervullen. Deze informatie moet voor alle partijen toegankelijk zijn zonder dat daaraan kosten zijn verbonden. Ook is het van belang dat er een groot aantal marktpartijen is. Ten slotte moet worden voorkomen dat de handel wordt belemmerd door allerhande barrières voor de deelnemende bedrijven en toetreders.
In de praktijk zal zelden aan ál deze strikte voorwaarden kunnen worden voldaan. Het gaat er dan om een stelsel zo vorm te geven dat het zo goed mogelijk past. Naarmate het minder past, zal het stelsel minder doelmatig zijn. Als het ontwerp op belangrijke onderdelen tekortschiet, is het de vraag of een stelsel van verhandelbare rechten wel het juiste instrument is.
In dit hoofdstuk lichten we de marktvoorwaarden toe.

4.1 Waarom is het belangrijk dat kopers en verkopers goed geïnformeerd zijn?

Bedrijven die deelnemen aan een systeem van verhandelbare rechten, moeten op gezette tijden besluiten nemen waarmee veel geld is gemoeid. Ze moeten bijvoorbeeld beslissen op welk moment het verstandig is om rechten bij te kopen of te verkopen. En ze moeten beslissen of ze al dan niet overgaan tot het doen van investeringen in de onderneming. Voor het houden van melkvee bijvoorbeeld, zijn niet alleen melkrechten nodig, maar ook stallen en koeien.

In de ideale marktsituatie beschikken alle deelnemende marktpartijen op elk tijdstip over alle informatie die zij voor hun besluitvorming nodig hebben. In dat geval is er sprake van *transparantie*.

In de praktijk zullen marktpartijen lang niet allemaal over dezelfde informatie beschikken. Er is, met andere woorden, vaak sprake van *informatieasymmetrie*.

Kennis over energiezuinige systemen alleen bij grote bedrijven aanwezig

Een voorbeeld van informatieasymmetrie kwamen we in 2011 tegen in ons onderzoek naar energiebesparing (Algemene Rekenkamer 2011, p. 46). Dit betrof de keuze tussen de aanschaf van (additionele) CO_2-rechten of de investering in een energiezuiniger systeem. We constateerden dat alleen grote bedrijven (3.000 medewerkers of meer) vinden over voldoende kennis te beschikken om alle mogelijkheden te benutten om hun emissies terug te dringen of op andere manieren aan de verplichtingen van de emissiehandel te voldoen.

Het kan ook voorkomen dat alle marktpartijen gebrekkig geïnformeerd zijn. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als er onduidelijkheid bestaat over de looptijd van rechten. Kennis hierover is niet alleen van belang bij het nemen van beslissingen over de rechten zelf, maar ook voor investeringsbeslissingen. Bij toenemende onzekerheid zullen de investeringen teruglopen en voor zover ze plaatsvinden, zullen investeringen met een kortere terugverdientijd de voorkeur hebben.

Bij het verspreiden van relevante informatie voor investeringen en innovaties spelen productschappen, belangenverenigingen, universiteiten en andere onderzoeksinstituten een grote rol. Ook de overheid kan een stimulerende rol spelen in het delen van informatie.

Kennisdeling uit innovatie beloond

In ons onderzoek *Duurzaamheid intensieve veehouderij* schreven we over de Stimuleringsregeling innovatie markt en concurrentiekracht van 1996 (Algemene Rekenkamer 2008b, p. 78). Op grond van deze regeling kreeg een veehouder die de met de gesubsidieerde innovatie opgedane kennis deelde, twee keer zoveel subsidie (50% van de investering) als een veehouder die de kennis voor zichzelf hield.

De overheid kan onzekerheden tegengaan door stabiliteit en daarmee een zekere mate van voorspelbaarheid in het systeem in te bouwen. Dit kan door vooraf helderheid te bieden over eventuele wijzigingen en over de looptijd. Ook kan de overheid ervoor zorgen het beheer van de rechten zo te organiseren dat partijen actuele informatie hebben over vraag en aanbod. Dat is nu lang niet altijd het geval. Als koper of verkoper wil je weten welke prijs een recht vandaag heeft en of die prijs relatief hoog of

laag is. Voor lang niet alle verhandelbare rechten is er op dit moment een actueel inzicht in de prijsontwikkeling.

Belangrijk is verder dat de overheid gegevens over visvangsten, CO_2-emissies, mestproductie en dergelijke openbaar maakt. Dat geeft het publiek vertrouwen en vormt voor bedrijven een extra aansporing om aan de normen te voldoen.

4.2 Waarom moeten de transactiekosten zo laag mogelijk zijn?

Het verzamelen van de benodigde informatie om op een verstandige manier rechten in te kopen, rechten van de hand te doen of investeringsbeslissingen te nemen, is zelden kosteloos. Dergelijke kosten worden *transactiekosten* genoemd. Transactiekosten kunnen de animo van bedrijven om te handelen verminderen of zelfs tot stagnatie van de handel leiden. Daarom is het van belang dat de transactiekosten zo laag mogelijk worden gehouden.

Voorbeelden van transactiekosten zijn onderhandelings- en contractkosten, kosten voor het noodzakelijke papierwerk, of de kosten van registratie: voor elke mutatie van varkensrechten is een bedrag van € 250 verschuldigd aan de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken. De registratie van rechten bij de Nederlandse Emissieautoriteit is daarentegen voor deelnemers gratis.

Transactiekosten komen daarnaast voort uit een gebrek aan transparantie: bedrijven die gebrekkig geïnformeerd zijn zullen moeite moeten doen om alsnog aan de benodigde informatie te komen, bijvoorbeeld via een technisch adviesbureau. Dat is niet kosteloos. Grote bedrijven hebben de kennis in huis doordat zij zelf over een research & development-afdeling beschikken. Maar ook dat brengt kosten met zich mee.
We hebben in de vorige paragraaf uiteengezet wat de overheid kan doen om de transparantie in de markt te vergroten.

4.3 Waarom moet er een groot aantal marktpartijen zijn?

Hoe groter het aantal partijen dat handelt, hoe groter de doelmatigheid die met een systeem van verhandelbare rechten kan worden behaald.

In markten met weinig handel zullen de transactiekosten vaak hoog zijn, omdat kopers en verkopers moeite hebben om partijen te vinden met wie zij handel kunnen drijven. De markt functioneert dan niet goed en de beoogde doelmatigheid van het handelssysteem laat te wensen over.
Bij weinig marktpartijen bestaat verder het risico dat een bedrijf of groep van bedrijven de prijs opdrijft om extra winsten te genereren, het concurrenten lastiger te maken en nieuwkomers af te houden van toetreding op de markt.

In de praktijk zijn er nu eenmaal markten met een beperkt aantal spelers. Soms zijn er zelfs maar een paar aanbieders. In dergelijke situaties kunnen wettelijke normeringen of een belastingheffing veelal betere beleidsopties zijn dan de introductie van een systeem van verhandelbare rechten. Dit zou ook kunnen gelden voor sommige kleine deelmarkten van visquota.

Markt voor NO_x-emissierechten kleiner dan die voor CO_2-emissierechten

Van de bedrijven die NO_x uitstoten vallen er ongeveer 350 onder het NO_x-emissiestelsel. Doordat deze markt zich tot Nederland beperkt, is er sprake van een kleine markt.
Het aantal Nederlandse deelnemers aan het CO_2-emissiestelsel is vergelijkbaar. Het grote verschil met het NO_x-rechtenstelsel is echter, dat de markt voor CO_2-rechten niet tot Nederland beperkt is: EU-breed doen er zo'n 11.000 ondernemingen mee en (wereldwijd) mag iedereen in deze rechten handelen.

4.4 Hoe kunnen belemmeringen van de handel worden voorkomen?

Het is belangrijk dat de overheid handelsbelemmeringen voorkomt. Belemmeringen kunnen betrekking hebben op de toetreding of uittreding van marktpartijen, maar ook op de handel zelf. Veel verhandelbare rechten blijken in de praktijk niet werkelijk vrij verhandelbaar te zijn; niet iedereen mag ze kopen en verkopen. Aan marktdeelname zijn verplichtingen verbonden zoals het hebben van stallen of een vissersboot. Van de rechten die wij nader hebben bekeken bleken alleen de CO_2-rechten echt vrij verhandelbaar, ook voor een organisatie als Stichting Natuur en Milieu, die burgers oproept om CO_2-rechten op te kopen en te vernietigen.

Een belangrijke toetredingsbarrière doet zich voor wanneer de overheid de rechten gratis heeft verstrekt. Zoals in 2008 uit ons onderzoek *Duurzame visserij* naar voren kwam, hebben nieuwe toetreders veel

hogere kosten dan de bestaande marktpartijen, omdat zij de rechten op de markt moeten kopen (Algemene Rekenkamer 2008a, p. 22).
Een uittredingsbarrière kan ontstaan wanneer gratis verkregen rechten bij uittreding uit het handelssysteem weer moeten worden ingeleverd. Dit maakt het aantrekkelijk om relatief oude, ondoelmatige en/of vervuilende productiecapaciteit toch aan te houden.

Een markt werkt goed als op elk moment elke gewenste hoeveelheid rechten kan worden verhandeld. Op die manier kan aan alle behoeften van kopers en verkopers worden voldaan. We zien een dergelijke flexibiliteit bij de visquota, die zowel in hun geheel als in fracties kunnen worden verhandeld. Ze kunnen bovendien zowel worden verkocht als verhuurd. Dat laatste is ook bij dierrechten en melkquota mogelijk. De flexibiliteit wordt bij de dierrechten echter weer ingeperkt door de kosten (€ 250) die bedrijven bij elke mutatie verschuldigd zijn. Hiermee werpt de overheid impliciet een handelsbarrière op. Bij de aankoop van bijvoorbeeld 38 varkensrechten tegen een prijs van € 65 betekenen deze transactiekosten dat er zo'n 10% bovenop de prijs voor de rechten komt.

De hier genoemde flexibiliteiten en belemmeringen maken deel uit van het ontwerp van de genoemde rechtenstelsels. In opzet kunnen deze dus al in de ontwerpfase worden ingebouwd respectievelijk vermeden, om de verhandelbaarheid van de rechten zo groot mogelijk te laten zijn.

Om zich ervan te vergewissen of een potentieel stelsel aan de vier marktvoorwaarden in dit hoofdstuk kan voldoen, verdient het aanbeveling om voorafgaand aan de introductie van een stelsel van verhandelbare rechten een goed beeld te krijgen van de samenstelling van de potentiële markt. Dit kan door organisaties te raadplegen die zicht hebben op de productmarkt, zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), of LEI Wageningen UR.

5 Wisselwerking met andere instrumenten

Aan de beslissing om verhandelbare rechten in te zetten als beleidsinstrument, hoort een probleemanalyse vooraf te gaan. Ook moeten een beleidsdoel en een beleidstheorie worden geformuleerd.
De beleidstheorie beschrijft hoe een *instrument* (in dit geval: verhandelbare rechten) zou moeten leiden tot het beoogde *doel* (bijvoorbeeld: een emissieplafond of een vangstquotum) en van daaruit tot het beoogde *maatschappelijke effect* (bijvoorbeeld: het beperken van de vervuiling van de atmosfeer of het op peil houden van de visstand).
In de praktijk maken verhandelbare rechten veelal deel uit van een groter geheel van instrumenten. Tezamen moeten deze tot de realisatie van het beoogde effect leiden. De probleemanalyse en de beleidstheorie zijn bedoeld om het complex van relevante problemen, oorzaken, instrumenten en doelen in beeld te krijgen, inclusief hun onderlinge samenhang. Het is belangrijk om daarbij oog te hebben voor de wisselwerking tussen beleidsinstrumenten. In dit hoofdstuk gaan we in op enkele specifieke wisselwerkingen die aan de orde kunnen zijn bij verhandelbare rechten.

5.1 Mag een instrument meer dan één doel dienen?

Doorgaans zal één beleidsinstrument één beleidsdoel dienen en andersom. Wanneer verscheidene instrumenten (mede) gericht zijn op hetzelfde doel, kan dit ten koste gaan van de doelmatigheid van het beleid en soms ook van de doeltreffendheid ervan. De manier waarop in Nederland uitvoering wordt gegeven aan twee Europese richtlijnen gericht op de beperking van de uitstoot van NO_x illustreert dit probleem (zie kader).

Ondoelmatige samenloop van maatregelen gericht op NO_x-reductie

Met de uitgifte van NO_x-emissierechten geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijn voor een nationaal emissieplafond (National Emission Ceiling, NEC) om de verzuring van bodem en water (waardoor ecosystemen worden aangetast) tegen te gaan. Nederland heeft ervoor gekozen de emissieplafonds uit de richtlijn te verwezenlijken door middel van een systeem van verhandelbare rechten. Dit betekent dat

industriële bedrijven de vrijheid hebben om hun installaties aan te passen (en de hiermee bespaarde emissierechten door te verkopen), of om hun installaties ongemoeid te laten en extra emissierechten te kopen.
Deze laatste optie is echter strijdig met ander Europees beleid. De EU bestrijdt luchtverontreiniging namelijk ook met de Richtlijn industriële emissies, die specifieke eisen stelt aan de installaties in bedrijven.
Een goede werking van het rechtenstelsel wordt hier dus gefrustreerd doordat er meer beleidsinstrumenten op hetzelfde doel zijn gericht.

Een samenloop van maatregelen moet zo veel mogelijk worden vermeden. Daarnaast dient de overheid er ook voor te waken maatregelen te stapelen om een doel te bereiken.

Toch hoeft een samenloop van maatregelen niet *altijd* ondoelmatig en/of ondoeltreffend uit te pakken. Soms kan een maatregel nevenopbrengsten hebben, doordat hij (mede) aan de realisatie van een ándere doelstelling bijdraagt. Dit is het geval bij de melkquota (zie kader).

Beperken 'melkplas' helpt ook bij terugdringen mestproductie

De EU heeft de melkquota in 1984 ingevoerd en in 1987 verhandelbaar gemaakt om de groeiende 'melkplassen' en 'boterbergen' in Europa terug te dringen. Omdat de quota tegelijk een beperking opleggen aan het aantal koeien, draagt het instrument indirect ook bij aan de beperking van de mestproductie. Inmiddels wordt het melkquotasysteem in Nederland daarom net als de varkens- en pluimveerechtenstelsels beschouwd als een maatregel van het mestbeleid.

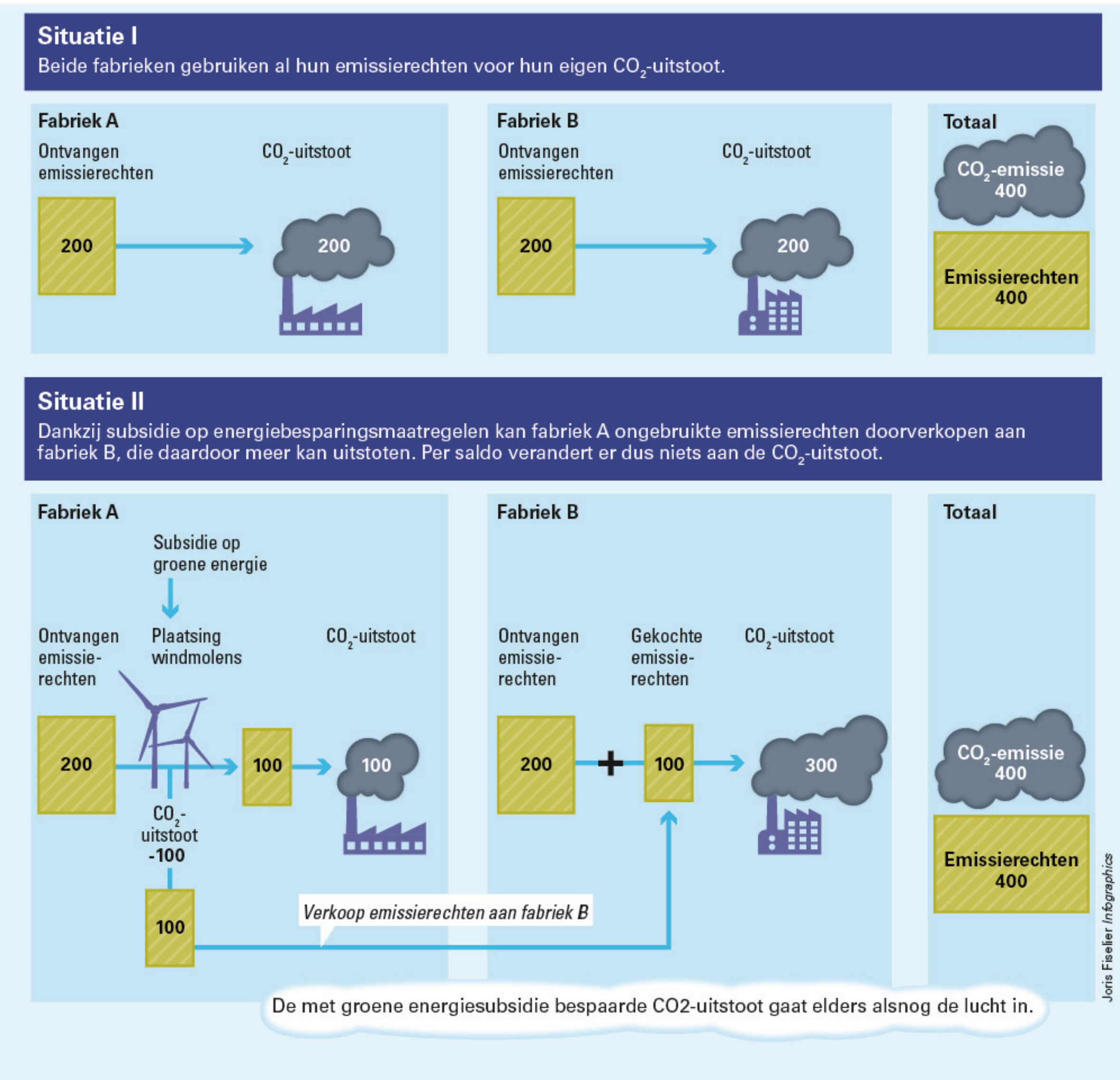
5.2 Kan handel in rechten ook een averechts effect hebben?

In de praktijk kunnen verhandelbare rechten soms onbedoeld de effectiviteit van ándere milieubeschermende maatregelen verminderen. Ook daarom moet de wisselwerking tussen verschillende instrumenten op één beleidsterrein een aandachtspunt zijn bij de beleidsvoorbereiding.

De invloed die verhandelbare rechten kunnen hebben op andere instrumenten en andersom komt duidelijk naar voren bij het klimaatbeleid.
In het Kyotoverdrag van 1997 is afgesproken in welke mate Nederland zijn CO_2-uitstoot moet beperken. Bij het bereiken van deze CO_2-reductiedoelstelling speelt het Europese handelssysteem voor CO_2-emissierechten een belangrijke rol.
Er is echter een wisselwerking met het nationale energiebeleid, die niet op alle punten gunstig uitpakt. De overheid verstrekt aan bedrijven subsidies om te stimuleren dat het energieverbruik wordt beperkt en dat voor schonere productiemethoden wordt gekozen. Dergelijke subsidies

worden ook verstrekt aan bedrijven die deelnemen aan het CO_2-emissiehandelssysteem. Als een bedrijf een stimuleringssubsidie (bijvoorbeeld de Energie Investeringsaftrek) benut en daardoor minder energie verbruikt, leidt dit in veel gevallen tot het vrijvallen van CO_2-emissierechten. Deze overtollige rechten kan het bedrijf dan verkopen aan een ander bedrijf binnen Nederland of, wat vaker voorkomt, elders in de EU (zie figuur 2). Op die manier komt de CO_2-emissie die dankzij de subsidie is vermeden, op een later tijdstip in een ander EU-land alsnog in de atmosfeer terecht. Als dit op grote schaal gebeurt, maakt het de vervuiling bovendien goedkoper. Gratis verkregen rechten werken in deze situatie als een subsidie op het 'doorschuiven' van vervuiling.

Figuur 2 **Negatieve wisselwerking tussen energiebesparingsmaatregelen en het CO_2-emissiehandelssysteem**
In kiloton CO_2



Overheidssubsidies die bedrijven moeten stimuleren om te investeren in de opwekking van duurzame energie, bijvoorbeeld door de bouw van windmolens, hebben eenzelfde negatieve wisselwerking met het CO_2-emissiehandelssysteem. Dergelijke investeringen leiden namelijk plaatselijk wel tot minder uitstoot van CO_2, maar omdat het emissie-plafond niet verandert, komt de vermeden CO_2-uitstoot elders in de EU alsnog in de lucht terecht.
We zien dus steeds dat besparingen die met behulp van het beleid voor groene energie worden gerealiseerd, door de verkoop van CO_2-rechten elders alsnog tot emissie leiden.

Maatregelen die worden getroffen met het oog op de bevordering van duurzame energie hebben dus geen effect op de verlaging van de CO_2-emissies onder het handelssysteem. Andersom heeft het CO_2-emissiehandelssysteem maar een beperkt aandeel in energiebesparing.
In ons onderzoek uit 2011 naar energiebesparing meldden we dat de bijdrage van het CO_2-rechtensysteem aan energiebesparing relatief gering is; de doelmatigheid kwalificeerden we als ongunstig (Algemene Rekenkamer 2011, p. 70).

5.3 Wordt de werking van rechtenstelsels doorkruist door ander beleid?

Behalve overheidsmaatregelen om de schade aan het milieu te beperken, zoals verhandelbare rechten, zijn er ook overheidsmaatregelen die belastend zijn voor het milieu. Hieronder vallen veelal fiscale subsidies. Deze zullen de doelmatigheid en doeltreffendheid van verhandelbare rechten in de praktijk vaak doorkruisen.

Forse fiscale subsidies voor CO_2 en NO_x uitstotende sectoren
De energiesector ontvangt jaarlijks naar schatting zo'n € 2 miljard aan subsidies en is verantwoordelijk voor ongeveer 33% van de totale CO_2-uitstoot. De sector verkeer en vervoer ontvangt zo'n € 7,6 miljard aan subsidies en is goed voor ongeveer 20% van de CO_2-uitstoot en voor ongeveer 60% van de totale NO_x-uitstoot. Deze fiscale subsidies staan haaks op de milieudoelstelling die wordt nagestreefd met het beleidsinstrument van verhandelbare rechten.

Om deze nadelige wisselwerking tegen te gaan heeft Nederland zich gecommitteerd aan internationale en Europese afspraken om de belangrijkste milieubelastende fiscale subsidies te gaan terugdringen. Uitfasering van milieubelastende regelingen betekent overigens niet automatisch dat er een vergelijkbare milieuwinst kan worden ingeboekt. Het schrappen van zo'n subsidie kan juist vervuilender zijn. Er moet

bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het ‘weglekken’ van de vervuiling. Dit kan gebeuren als de fabricage van een product wordt verplaatst naar landen waar vervuiling ongehinderd kan plaatsvinden.
Bij de uitfasering zou ook gekeken moeten worden naar wat de gevolgen hiervan zijn voor de vaak economische doelen van de regelingen; weegt de milieuwinst door afschaffing op tegen de economische gevolgen?

Ook de mogelijke wisselwerking met milieubelastende subsidies moet een aandachtspunt zijn in de beleidsvoorbereiding van verhandelbare rechten.

5.4 Kunnen verhandelbare rechten innovatie stimuleren?

Het verhandelbaar maken van vervuilingsrechten heeft een nevendoel: innovatie en het doen van investeringen. Het systeem stimuleert bedrijven immers om langs die weg de vervuiling te beperken.
Met name de prijs van het vervuilingsrecht (dat een bedrijf na innovatie en investeringen kan doorverkopen) moet ondernemers hiertoe prikkelen. In de praktijk blijkt deze prikkel onvoldoende te werken, onder meer doordat er te veel rechten op de markt zijn (overallocatie). Het valt echter te betwijfelen of een hogere prijs soelaas kan bieden als het gaat om het bevorderen van innovaties. Ook bij een hogere prijs is het voor innovators moeilijk of onmogelijk om de hoge kosten die zij hebben gemaakt volledig terug te verdienen. Andere bedrijven nemen vaak de nieuwe technologie over zonder te hebben bijgedragen aan de ontwikkelkosten ervan.

Effectieve stimulering van innovatie vraagt, kortom, om specifieke aanvullende beleidsinstrumenten. Het lastige daarvan is (zoals we hiervoor al zagen) dat additionele instrumenten tegelijkertijd de werking van het stelsel van verhandelbare rechten kunnen dwarsbomen.

Oplossingen voor de hier geschetste knelpunten moeten grotendeels nog worden ontwikkeld. Mogelijk biedt een combinatie met bijvoorbeeld belastingheffing een oplossing. Een andere optie is om te zoeken naar doelmatiger alternatieven. In plaats van dure innovaties om het vissen op zee duurzaam te maken, zou bijvoorbeeld gezocht kunnen worden naar structurelere oplossingen zoals het kweken van vis op een duurzame (diervriendelijke) manier.

6 Keuze tussen gratis verstrekken of veilen van rechten

Er zijn verschillende manieren om bij de invoering van een stelsel van verhandelbare rechten de 'initiële verdeling' te organiseren. De overheid kan de rechten gratis verdelen (grandfathering), veilen, verloten of uitdelen aan de eersten die zich aanmelden. Deze verdeelmethoden kunnen ook in combinatie worden toegepast.
In de praktijk, zowel binnen als buiten Nederland, is gratis verdeling veruit de meest gebruikte methode, hoewel er inmiddels steeds meer stemmen opgaan om rechten te laten veilen. Dit gebeurt nu ook iets vaker. Zo zal in de derde handelsperiode van het CO_2-emissiehandelssysteem een deel van de rechten worden geveild.

We spitsen ons in dit hoofdstuk toe op de keuze tussen het gratis verstrekken of het veilen van rechten. Wat zijn de voor- en nadelen van beide methoden?

6.1 Waarom komt gratis verstrekken het meeste voor?

Alle verhandelbare rechten die de Nederlandse overheid op dit moment op het terrein van het milieu inzet, zijn bij aanvang gratis verstrekt.
Een belangrijke beweegreden om rechten gratis te verdelen is dat er draagvlak moet worden gecreëerd voor het invoeren van een handelssysteem, zowel bij de politiek als bij het bedrijfsleven. Het ontbreken van draagvlak is wereldwijd tot nu toe het grootste struikelblok geweest om rechten te veilen.

Bedrijven zien de gratis verstrekking van verhandelbare rechten als een compensatie voor de investeringen die zij moeten doen om milieuschade tegen te gaan.
Een andere reden waarom gratis verdeling op draagvlak kan rekenen heeft te maken met de concurrentieverhouding tussen bedrijven die via de handel in rechten een prijs moeten betalen voor de milieuschade die zij veroorzaken, en bedrijven die dat niet hoeven omdat zij buiten Nederland of buiten de EU (CO_2-emissierechten) zijn gevestigd. Door de gratis verstrekking van rechten worden bedrijven die onder een systeem

van verhandelbare rechten vallen, als het ware gecompenseerd voor dit concurrentienadeel. Op deze wijze wordt het risico beperkt dat zij naar een land verhuizen waar de productie door het ontbreken van maatregelen om die milieuschade te beperken goedkoper is, waardoor de uitstoot als het ware naar het buitenland 'weglekt'. Dit speelt in ieder geval bij milieuschade die niet plaatsgebonden is, zoals de uitstoot van CO_2.
Zo'n verhuizing heeft ook gevolgen voor de binnenlandse werkgelegenheid. Dat is voor de politiek vaak een belangrijke overweging.

In hoeverre bedrijven daadwerkelijk naar landen buiten de EU vertrekken om onder de kosten van verhandelbare rechten uit te komen is een punt van discussie. Wereldwijd laten onderzoeken op dit terrein een gemengd beeld zien.

6.2 Welke risico's kleven er aan gratis verstrekking van rechten?

Als rechten gratis worden verdeeld, betekent dit uiteraard niet dat elk bedrijf evenveel rechten krijgt. Er zijn uiteenlopende verdeelsleutels mogelijk. Rechten kunnen worden toegekend op basis van eerder gemeten emissies (CO_2), productieomvang (melk), veestapelomvang (varkens, pluimvee) of energieverbruik. De overheid moet er alert op zijn dat de verdeling gebeurt op basis van gegevens die niet door de bedrijven kunnen worden beïnvloed. Op het moment dat dit het geval is, heeft dat negatieve gevolgen voor de doelmatigheid of doeltreffendheid.

'Historische' gegevens opgeschroefd om meer rechten te krijgen
De initiële verdeling van de varkens- en pluimveerechten (in 1998) was indertijd gebaseerd op historische gegevens, namelijk op de in 1987 uitgegeven mestproductierechten. Deze waren op het moment van de verdeling weliswaar niet meer door de bedrijven te beïnvloeden, maar door de politieke discussie voorafgaand hieraan zagen de veehouders de invoering al lang van te voren aankomen en hadden ze ervoor gezorgd meer dieren te houden dan eigenlijk verantwoord was.

Het blijkt in de praktijk lastig om tot een rechtvaardige verdeelsleutel te komen. De verdeling is soms complex, wat hoge transactiekosten met zich mee kan brengen.
Een ander nadeel van gratis verdeling is het ontstaan van winsten voor bedrijven die de marktprijs van de gratis verkregen rechten doorberekenen in hun prijzen. Deze zogenoemde *windfall profits* komen ten goede aan de eigenaren van de bedrijven, in de meeste gevallen de

aandeelhouders. Zo vergroten zij hun winsten, zonder dat daar werkelijk gemaakte kosten tegenover staan.

6.3 Waarom berekenen bedrijven gratis verkregen rechten door?

In de praktijk blijken sommige bedrijven de waarde (de marktprijs) van gratis verkregen rechten door te berekenen in de prijs van hun producten: kosten die het bedrijf niet heeft gemaakt, worden wel bij de consument in rekening gebracht. Op deze wijze ontstaan zogenoemde *windfall profits*.
De gedachte achter deze doorberekening is de volgende: vanuit bedrijfs-economisch perspectief houdt een bedrijf bij de kostenberekening niet alleen rekening met de werkelijk gemaakte kosten, maar ook met de 'kosten' die ontstaan door een bewust gemiste kans. De bedrijven hadden de gratis verkregen rechten immers ook kunnen verkopen. Door dat niet te doen lopen zij inkomsten mis (*opportunity costs*).

Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn windfall profits onwenselijk. Het uitgangspunt van verhandelbare rechten is immers om de schade aan het milieu in rekening te brengen bij de bedrijven die die schade veroorzaken, maar in plaats daarvan worden zij beloond: ze ontvangen door de doorberekening van de gratis rechten extra inkomsten, zonder dat daar een tegenprestatie (kosten) tegenover staat.
Of een bedrijf de waarde van de gratis verkregen rechten kan door-berekenen, is overigens afhankelijk van diverse factoren. De concur-rentiepositie ten opzichte van het buitenland is zo'n factor. Een andere factor is de mate waarin de vraag naar het product (bijvoorbeeld staal) reageert op prijsveranderingen (*prijselasticiteit*). Hoe geringer die reactie is, hoe meer mogelijkheden de producent van bijvoorbeeld staal heeft om de waarde van de emissierechten in de prijs van zijn product door te berekenen.

Doorberekening marktprijs in gratis verkregen CO_2-rechten

Gemiddeld genomen was 50% tot 60% van de waarde van CO_2-rechten doorberekend. De verschillen per sector waren groot: vooral raffinaderijen, ijzer- en staalproducenten en de petrochemische industrie konden een groot deel doorberekenen – in sommige berekeningen zelfs tot rond de 100%.
Onderzoek dat in 2011 in opdracht van de Algemene Rekenkamer is verricht leidde bij een prijs van € 20 voor een CO_2-recht tot naar schatting zo'n € 800 miljoen per jaar aan doorberekende kosten van gratis verkregen rechten (Algemene Rekenkamer 2011, p. 68).

6.4 Wat is beter: gratis verstrekken of veilen?

Als rechten worden geveild, komen ze terecht bij de partijen die er het meeste voor willen betalen. De verdeling is dan meteen doelmatig. Door de handel wordt die doelmatigheid ook bereikt als de rechten gratis worden weggegeven, maar dit kan jaren duren. Een groot voordeel van veilen is verder dat het de eerder geschetste onvolkomenheden van gratis weggeven uit de wereld helpt. Aandeelhouders zullen bij veilen niet meer worden bevoordeeld en consumenten zullen beter begrijpen dat er kosten worden doorberekend. Bij dat laatste gaat het dus om draagvlak onder consumenten.

Toch is het gratis weggeven van rechten wereldwijd omwille van het draagvlak in de politiek en het bedrijfsleven verreweg het vaakst toegepast.
Economen zoeken naar mogelijkheden om de voordelen van beide methoden te combineren. Zij denken aan stelsels waarbij gratis toegewezen rechten worden gekoppeld aan belastingheffing, of aan geveilde rechten. Bedrijven krijgen in het laatste geval een deel van de rechten gratis en moeten de rest via veiling bemachtigen. De verhouding tussen de gratis en de te veilen hoeveelheid rechten kan worden afgestemd op de kosten die bedrijven al hebben gemaakt en nog moeten maken om minder te vervuilen.
De Europese Commissie maakt bij de verdeling van de rechten voor de derde periode van het CO_2-emissiehandelssysteem gebruik van zo'n hybride allocatiemethode, door rechten deels gratis te verstrekken en deels te veilen. Het percentage gratis rechten is gebaseerd op de verwachte mate waarin de CO_2-uitstoot 'weglekt' naar het buitenland.

Economen hebben ook gezocht naar andere oplossingen voor het risico dat bij veiling van rechten de vervuiling of CO_2-uitstoot 'weglekt.' Een mogelijkheid zou zijn om een heffing in te voeren op energie-intensieve import en subsidies op energie-intensieve export. Zo'n maatregel stuit echter op praktische bezwaren. Een andere suggestie die is gedaan is om een productiesubsidie te verstrekken aan sectoren waar het risico van verplaatsing van de productie het grootst is.

De inkomsten voor de overheid vormen uiteindelijk een belangrijk argument om verhandelbare rechten te veilen. Cruciaal is wel hoe de overheid de inkomsten uit zo'n veiling aanwendt. In het ongunstigste geval kan gratis verstrekking van rechten doelmatiger blijken dan veilen.

6.5 Waaraan kunnen opbrengsten van veilingen worden besteed?

Voor de aanwending van veilingopbrengsten zijn diverse suggesties gedaan, waarvan we er hieronder enkele noemen.

- De overheid zou de inkomsten uit veiling van rechten gericht kunnen inzetten door *verlaging van de loon- en inkomstenbelastingen* of door *verlaging van de energie- of de vennootschapsbelasting* voor de deelnemers aan een rechtenstelsel.
- Ook zouden de inkomsten kunnen worden gebruikt om de hiervoor genoemde *import- en productiesubsidies te financieren* (om ‘weglekken’ van vervuiling tegen te gaan).
- Een andere suggestie is om *het financieringstekort omlaag te brengen*. Aangezien de milieuschade gevolgen heeft voor toekomstige generaties, worden die gecompenseerd door zo’n lager tekort.
- Omdat *huishoudens met de laagste inkomens* een relatief groter deel van hun inkomen aan energie en energie-intensieve producten besteden, zouden de opbrengsten uit veiling van CO_2-rechten ook gebruikt kunnen worden om hen daarvoor te compenseren.

Nog afgezien van de politieke acceptatie voor de bovenstaande alternatieven zijn niet alle maatregelen even goed uitvoerbaar. Een specifieke vennootschapsbelasting is lastig vorm te geven en heeft het risico als staatssteun te worden aangemerkt.

De Europese Commissie heeft aangegeven minstens 50% van de veilinginkomsten te willen gebruiken voor het klimaatbeleid. Hoewel de inkomsten uit de veiling van emissierechten in de Nederlandse begrotingssystematiek niet aan uitgaven worden gekoppeld, heeft het kabinet toegezegd de Europese Commissie te zullen rapporteren in hoeverre uitgaven voor klimaatbeleid passen binnen de door de EU gegeven randvoorwaarden.

7 Rol van de overheid tijdens de uitvoering

Net als een nieuw gebouw moet een nieuwe markt zich eerst 'zetten'. Kopers en verkopers moeten ervaring kunnen opdoen in de praktijk om het instrument en de markt te leren kennen. Dat kost tijd. De eerste handelsperiode van het CO_2-emissierechtenstelsel (2005-2007) was daarom bedoeld als proeffase.
De belangrijkste verantwoordelijkheid van de overheid is in deze fase om ervoor te zorgen dat het instrument en de bijbehorende markt goed tot ontwikkeling kunnen komen. Daarnaast moet de overheid ervoor zorgen dat de met de rechten samenhangende regels worden nageleefd.
We bespreken in dit hoofdstuk enkele *do's* en *don'ts* voor de overheid in de beginperiode van een stelsel van verhandelbare rechten.

7.1 Wat is de grootste valkuil in de beginfase van een rechtenstelsel?

In de beginfase waarin een stelsel van verhandelbare rechten moet gaan 'werken', zijn stabiliteit en voorspelbaarheid van het overheidsgedrag essentieel. We kunnen dat het beste illustreren aan de hand van de ontwikkelingen rond de markt voor varkensrechten. Daar heeft de overheid vanaf het begin steeds met nieuwe maatregelen geïntervenieerd (zie kader).

Onduidelijkheid voor varkenshouders door voortdurende beleids-interventies
De markt voor varkensrechten werd in de beginjaren gekenmerkt door een instabiele beleidsomgeving. Om te beginnen werd er geen plafond vastgesteld voor de totale mestproductie. Het doel van de operatie was daarmee ongewis. Daarnaast bestond in de eerste jaren (1998-2002) onduidelijkheid over de regels voor de verkoop van een varkensrecht. Het gevolg was dat er meer rechten in omloop bleven dan de bedoeling was, waarop het toenmalige Ministerie van LNV moest interveniëren. In de periode 1999-2001 werd een deel van de eerder gratis weggegeven rechten teruggekocht à raison van € 400 miljoen. Tegelijkertijd boden ontheffingen boeren in de periode 2000-2010 de mogelijkheid om zonder varkensrechten toch varkens te houden.

Het beleid veranderde tussentijds op nog meer onderdelen. De markt was aanvankelijk opgedeeld in een aantal van elkaar gescheiden regionale deelmarkten. Deze werden in 2008 opgeheven, maar in 2010 weer hersteld. Ook de rechten zelf zijn enkele malen aan wijziging onderhevig geweest, bijvoorbeeld door de samenvoeging van de rechten voor vleesvarkens en voor zeugen. Voorts heeft de overheid getracht het tij via andere maatregelen te keren, zoals het in 2001 ingevoerde stelsel van mestafzetovereenkomsten, dat het rechtenstelsel in 2005 moest vervangen maar dat in 2005 zelf is afgeschaft. Het bleek te ingewikkeld en te duur.

De onrust op de markt van de varkensrechten schetst het dilemma waarmee de overheid tijdens de uitvoeringsfase van een rechtenstelsel te maken heeft: moet zij afstand bewaren of juist ingrijpen?
De casus rond de varkensrechten toont aan dat consequent en stabiel beleid hoe dan ook van groot belang is. Een goede beleidsvoorbereiding is daarvoor onontbeerlijk. Toch kunnen er situaties zijn waarin een interventie noodzakelijk is.

7.2 Wat kan de overheid doen als het stelsel niet werkt zoals beoogd?

De werking van een stelsel van verhandelbare rechten wijkt in de praktijk nogal eens af van de veronderstellingen die de ontwerpers hadden toen het stelsel op de tekentafel lag. In zo'n geval kan het voor de overheid urgent zijn om, het belang van stabiliteit ten spijt, toch een interventie te overwegen, zoals bij de varkensrechten is gebeurd.

Situaties die overheidsingrijpen noodzakelijk maken kunnen op allerlei manieren ontstaan. Allereerst kunnen er fouten zitten in het ontwerp van het stelsel. Soms zijn deze fouten vooraf te voorzien, soms niet; de werkelijkheid is nu eenmaal niet tot in detail te voorspellen. Markten werken in de praktijk bovendien niet altijd perfect. Het blijft aan te bevelen stelsels vooraf te beoordelen op basis van ex-ante-analyses.
Ook nieuwe milieu-ambities en beleidsinitiatieven van bijvoorbeeld de EU kunnen aanleiding vormen om een stelsel te herzien. Daarnaast kan het gedrag van andere spelers een negatieve invloed hebben op de doelmatigheid of doeltreffendheid van een stelsel. We zien dat bij het CO_2-emissiehandelssysteem, waar belangrijke beslissingen – zoals het vaststellen van de verdeelsleutel – aan de lidstaten was voorbehouden. Door centralere beslissingen in de derde handelsperiode zijn deze mogelijkheden ingeperkt.
Voorts kunnen er zich ontwikkelingen voordoen die tot gevolg hebben dat een stelsel niet goed werkt. De huidige economische crisis zorgt er

bijvoorbeeld voor dat diverse milieudoelstellingen ook zonder veel inspanningen worden gehaald, en dat de prijsprikkel voor innovatie en het doen van investeringen gering is. Voor de Europese Commissie is dit in 2012 aanleiding geweest om aanpassingsvoorstellen te doen voor het CO_2-emissiehandelssysteem, opdat de prijs van een emissierecht alsnog stijgt.

Voorstellen Europese Commissie om CO_2-systeem aan te passen
De Europese Commissie stelt voor om nu minder CO_2-emissierechten te veilen dan oorspronkelijk was gepland, en deze rechten pas vanaf 2016 op de markt te brengen. Daarnaast heeft de Commissie zes suggesties gedaan om het rechtenstelsel structureel te hervormen. Zo oppert zij om een deel van de rechten permanent niet te veilen, om de uitstootreductie die in 2020 bereikt moet zijn te verhogen van 20% naar 30%, om het rechtenstelsel uit te breiden naar andere sectoren zoals verkeer en vervoer en om een prijscorrectiemechanisme, zoals een bodemprijs te introduceren. Met dit soort aanpassingen wil de Commissie meer schaarste creëren, zodat de prijzen van de emissierechten zullen stijgen.

De discussie rond het CO_2-emissiehandelssysteem laat zien dat het instrument nog steeds in ontwikkeling is. Dat juist over dit stelsel veel wordt gediscussieerd is overigens niet verwonderlijk: het is mede door de internationale context wereldwijd het meest ambitieuze stelsel tot nu toe.

7.3 Hoe kan overheidsingrijpen worden voorkomen?

De hiervoor genoemde onvolkomenheden laten zien dat het belangrijk is om in een stelsel van verhandelbare rechten op voorhand al voorzieningen in te bouwen waarmee de handel zo nodig kan worden bijgestuurd, zonder dat er sprake is van een onverwachte interventie die de markt verstoort.

Sommige economen pleiten voor het inbouwen van ‘noodmaatregelen’ voor het geval bijvoorbeeld de hoogte van het plafond verkeerd is ingeschat. Hybride beleidsinstrumenten kunnen hierin voorzien. We haalden al eerder het idee aan van een stelsel van verhandelbare rechten dat gecombineerd wordt ingezet met een belastingheffing. Als het plafond door inschattingsfouten veel te laag blijkt, biedt een gecombineerd stelsel een correctiemechanisme. Zo kan een bodemprijs worden gegarandeerd of kunnen prijsuitschieters naar boven worden opgevangen.
Ook op andere manieren kan flexibiliteit bij voorbaat worden ingebouwd, bijvoorbeeld door het plafond variabel te maken of door de mogelijkheid te creëren voor het ruilen en verhandelen van rechten met deelnemers aan andere programma’s.

Ook invoering van *banking* en *borrowing* maakt een rechtenstelsel flexibeler. *Banking* houdt in dat ongebruikte rechten voor een latere periode kunnen worden gereserveerd. *Borrowing* is het tegenovergestelde: rechten die een bedrijf toegekend heeft gekregen voor een volgende periode maar die het niet gaat gebruiken, worden alvast verhandeld. Programma's elders in de wereld en onderzoek hebben laten zien dat *banking* een buffer kan laten ontstaan die de onzekerheid vermindert en al te grote prijsschommelingen voorkomt.

Bovenstaande suggesties kennen voor- en tegenstanders en zijn (nog) geen standaard onderdeel van het rechtenstelsel als beleidsinstrument geworden. Ze zijn bovendien afhankelijk van de context: de vormgeving van een stelsel van verhandelbare rechten is altijd maatwerk. Goede en actuele ex-ante-analyses zijn dus onontbeerlijk.
In ieder geval zal de overheid vooraf steeds transparant moeten zijn over de maatregelen die zijn ingebouwd om de flexibiliteit van het stelsel te vergroten.

7.4 Wat moet de overheid doen om naleving van de regels te waarborgen?

Al bij de introductie van de eerste stelsels van verhandelbare rechten in de wereld is benadrukt dat toezicht op en handhaving van de regels een voorwaarde is voor een goed werkend stelsel.
Het risico dat de regels worden overtreden is in sommige gevallen bijna 'ingebakken' in de verhandelbare rechten zelf. Er zijn dan aanvullende maatregelen nodig om de naleving te verbeteren. Eén van de taken die de overheid tijdens de uitvoering van een stelsel van verhandelbare rechten heeft, is te zorgen voor een sluitend systeem van toezicht (inclusief handhaving en sancties) dat goed functioneert.

Een zorgvuldig gekozen sanctieregime is uiteraard van groot belang. Sancties moeten afschrikwekkend genoeg zijn en in verhouding staan tot het risico dat overtreders lopen bij overtreding van de regels. Zonder een effectieve handhaving kunnen frauderende deelnemers immers extra voordelen behalen ten opzichte van andere partijen in de markt en kan tegelijkertijd het gestelde milieudoel in gevaar komen door overschrijding van het vastgestelde emissieplafond of quotum.

Daar waar er door prijs of volume grote bedragen met de rechten gemoeid zijn, bestaat het risico van fraude. Dit risico speelt niet alleen bij bijvoorbeeld visquota en varkensrechten, maar ook bij CO_2-rechten. Door

de vrije verhandelbaarheid van CO_2-rechten zijn deze extra gevoelig voor criminele activiteiten. Het belang van toezicht op de marktintegriteit is dan ook groot.

Fraude met CO_2-rechten

Het CO_2-emissiehandelsstelsel is fraudegevoelig vanwege de omvang van de vertegenwoordigde waarden (miljarden euro's), de snelle wereldwijde transacties en de laagdrempeligheid van het systeem, dat openstaat voor iedereen die wil handelen. In 2009 is fraude met de handel in CO_2-rechten vastgesteld van in totaal enige honderden miljoenen euro's. Het ging om btw-fraude, identiteitsfraude, (vermoedens van) witwaspraktijken en *phishing* om toegang tot rekeningen te krijgen. Volgens de NEa zijn inmiddels afdoende maatregelen getroffen voor de meeste vormen van fraude.

Begrippen en afkortingen

GEBRUIKTE BEGRIPPEN

Banking	Het meenemen van ongebruikte rechten naar een latere periode.
Borrowing	Het gebruiken van rechte die zijn toegekend voor een volgende periode.
Beleidstheorie	Redenering die beschrijft hoe een beleidsinstrument tot het beoogde doel en van daaruit tot het beoogde maatschappelijke effect moet leiden.
Biotickets	Verhandelbare tegoeden die door de overheid worden toegekend ter compensatie van de kosten die een bedrijf maakt voor het aanbieden van biobrandstoffen.
Carbon leakage	Zie 'weglekken'.
Compartimenten	Van elkaar gescheiden handelsgebieden voor de varkensrechtenmarkt.
CO_2	Kool(stof)dioxide; een gas dat door industriële bedrijven op grote schaal wordt uitgestoten en dat mede-verantwoordelijk is voor het broeikasgaseffect (opwarming van de aarde).
CO_2-emissierechten	Door de EU aan industriële bedrijven verstrekte rechten die grenzen stellen aan de hoeveelheid broeikasgas die zij mogen uitstoten.
Dierrechten	Door de EU aan veeboeren verstrekte rechten die grenzen stellen aan de hoeveelheid mest producerende dieren die zij mogen houden.
Energie Investeringsaftrek	Fiscale subsidieregeling om investeringen in energie-zuinige technieken en duurzame energie te stimuleren.
Emissions Trading Scheme (ETS)	Het CO_2-emissiehandelssysteem van de Europese Unie.
Extern effect (ook wel: externaliteit)	Milieuschade of andere overlast als gevolg van economische activiteit buiten de markt om.
Grandfathering	Gratis verstrekking van verhandelbare rechten.
Informatieasymmetrie	Situatie waarin marktpartijen niet over dezelfde informatie beschikken.
Leakage	Zie ' weglekken'
Melkquota	Door de EU aan melkveehouders verstrekte rechten die grenzen stellen aan de hoeveelheid melk die zij mogen produceren. Door Nederland tevens beschouwd als equivalent van dierrechten voor melkrundvee.
NO_x	Verzamelnaam voor de stikstofoxiden NO en NO_2.,die ontstaan bij verbranding op hoge temperatuur, bijvoorbeeld in een verbrandingsmotor. De uitstoot van NO_x leidt verzuring van de vegetatie en is

	medeverantwoordelijk voor het broeikasgaseffect (opwarming van de aarde).
NO_x-emissierechten	Door de EU aan industriële bedrijven verstrekte rechten die grenzen stellen aan de uitstoot van stikstofoxiden.
Opportunity costs	Kosten vanwege een bewust gemiste kans en de daardoor gemiste opbrengsten.
Overallocatie	Een te veel aan uitgegeven rechten.
Phishing	Vorm van internetfraude waarbij slachtoffers naar een nepwebsite worden gelokt om beschikking te krijgen over hun inloggegevens.
Plafond	Maximum dat de overheid stelt aan bijvoorbeeld de totale vervuiling of visvangst.
Pluimveerechten	Onderdeel van de dierrechten.
Prijselasticiteit	Mate waarin de prijs op veranderingen in de vraag reageert.
Total Allowable Catches (TAC)	Plafond voor visquota.
Transactiekosten	Kosten die samenhangen met de koop of verkoop van rechten.
Varkensrechten	Onderdeel van de dierrechten.
Visrechten	Zie 'visquota'.
Visquota (ook wel: visrechten of Individual Trading Quota	Door de EU aan vissers verstrekte rechten die grenzen stellen aan de omvang van de visvangst op zee.
Weglekken (ook wel: leakage)	Verplaatsing van vervuiling of CO_2–uitstoot naar een land dat geen maatregelen heeft om die vervuiling of CO_2-uitstoot te beperken, waardoor die vervuiling of CO_2-uitstoot alsnog plaatsvindt.
Windfall profits	Winsten die bedrijven maken doordat zij de markt-waarde van de gratis verkregen rechten doorberekenen aan hun afnemers.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NEC	National Emission Ceiling
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
TAC	Total Allowable Catches

Aangehaalde literatuur[1]

Algemene Rekenkamer (2008a). *Duurzame visserij.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 748, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Duurzaamheid intensieve veehouderij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 478, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Energiebesparing: ambities en resultaten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 33 016, nr. 1. Den Haag: Sdu.

[1] We beperken ons hier tot de literatuur waarnaar in dit document wordt verwezen. Op onze website www.rekenkamer.nl staat een volledig overzicht van de bronnen die we hebben geraadpleegd.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.A. Overbeeke (projectleider)
Dhr. J.L.M. Schreurs

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Bas Beentjes / Hollandse Hoogte

Den Haag, juni 2013

